

TERORISME SEBAGAI KEJAHATAN PENUH WAJAH : SUATU TINJAUAN KRIMINOLOGIS DAN HUKUM PIDANA

Tb. Ronny R. Nitibaskara

Abstract

Multiple factors are behind terrorism phenomenon; this justifies the multi-explanation on why terrorism (and terrorist who performs that) still exists nowadays. While it is important talking about regulations, analytical effort in understanding motives of those damaging behaviors, as reflected by this article, should also be developed.

Pendahuluan

Dibalik karakternya yang khas, sebagai kejahatan yang sarat kekerasan dan kejutan, terorisme memiliki berbagai variasi yang kompleks. Setiap peristiwa teror senantiasa memiliki keunikannya sendiri-sendiri, kendatipun beberapa elemennya memiliki kesamaan dengan peristiwa sebelumnya. Suatu rangkaian terorisme dengan pola dan peralatan yang sama belum tentu menunjuk adanya pelaku yang sama, demikian pula motifnya.

Berkelindannya banyak elemen, menjadikan terorisme memiliki banyak wajah. Osama bin Laden yang oleh Amerika Serikat dianggap sebagai musuh nomor satu dan diposisikan sebagai teroris yang paling berbahaya, di tempat lain justru dianggap sebagai pahlawan. Bahkan ada seorang warga AS, yang karena simpatinya kepada tokoh ini, rela menabrakkan pesawat ke sebuah gedung.

Begitu banyak faktor yang berpengaruh di dalam suatu peristiwa terorisme yang menuntut perhatian sendiri-sendiri bila kita hendak memperoleh pemahaman yang utuh.

Untuk menulik pada esensi terorisme, faktor-faktor ini harus ditelaah. Tentu saja upaya ini akan lebih sempurna apabila melibatkan berbagai disiplin ilmu.

Secara garis besar, studi tentang terorisme dalam perspektif kriminologis meliputi faktor-faktor:

1. Pelaku terorisme
2. Motif-motif dilakukannya terorisme
3. Kausa-kausa di balik motif yang mendorong munculnya terorisme
4. Ruang lingkup jangkauan teror dan modus operandi
5. Korban dan simbolisasi sasaran
6. Reaksi sosial, pemerintah dan dunia internasional
7. Upaya-upaya penanggulangan terorisme
8. Ketentuan hukum

Pencermatan terhadap faktor-faktor tersebut, akan membantu mempertajam pandangan mata kita terhadap kejahatan yang korbannya secara langsung rakyat tak berdosa.

Pelaku terorisme

Pelaku dalam kejahatan ini dapat dibedakan antara individu dan organisasi. Secara kualitatif, *rage of terror* (rasa takut yang mendalam akibat teror) yang disebarkan oleh pelaku individu tak kalah menggentarkan dibanding pelaku-pelaku lain yang terdiri dari kelompok terorganisir.

Theodore John Kacynski melakukan serangkaian terror bom selama hampir 15 tahun hanya seorang diri. Pelaku yang oleh Federal Bureau of Investigation (FBI) dijuluki sebagai Unabomber itu baru tertangkap pada tahun 1996 (Nitibaskara:2001). Pelaku terorisme individual lainnya yang tak kalah mengejutkan masyarakat Amerika Serikat (AS) adalah Timothy Mc. Veigh. Prestasinya menghancurkan gedung bertingkat delapan belas di Oklohama City pada tahun 1995, dan dicatat oleh pers AS sebagai "*the worst domestic terrorism in American history*" (*Newsweek*, 21 Mei 2001).

Munculnya berbagai pelaku terorisme individual tersebut, secara konseptual akan mempengaruhi definisi terorisme. Batasan yang menekankan terorisme hanya untuk mencapai tujuan politik tampaknya perlu ditinjau kembali. Hal ini diakibatkan semakin beragamnya motif yang mendasari dilakukannya kejahatan itu. Itulah sebabnya, pakar terorisme, Walter Laqueur, menyatakan bahwa *today society faces not one terrorism but many terrorism* (Laqueur:1996).

Mengenai pelaku yang terdiri dari individu-individu yang terorganisir (*organized crime*) maupun organisasi, maka yang paling menarik perhatian adalah *state terrorism*, yakni organisasi negara sebagai pelaku teror yang dilaksanakan oleh pemerintah. Terdapat pemikiran lain, bahwa yang dimaksud dengan *state terrorism* bukan berarti negara terlibat dalam terorisme secara langsung, melainkan hanya menjadi

sponsor organisasi-organisasi tertentu pelaku terorisme.

Untuk istilah ini, saya lebih condong kepada pendapat yang lebih memberi ruang kepada terorisme yang dilakukan secara langsung oleh negara, dan sudah barang tentu pelaksananya adalah pemerintah. Hal ini juga ditegaskan oleh Ezzat E. Fattah:

"Terrorism comes from terror, which comes from Latin word "terrere", meaning to frighten. Originally, the word "terroe" was used to designate a mode of governing, and word "terrorism" was employed to describe the systematic use of terror, especially by government, as a means of coercion to force the governed into submission." (Fattah:1997)

Dengan kerangka sebagaimana diketengahkan Fattah tersebut, saya mencoba melihat terorisme oleh negara. Karena luasnya cakupan permasalahan, maka akan dibatasi pada tataran internasional dan hanya menyangkut dua negara saja, yakni Israel dan Amerika Serikat.

Sebagaimana kita ketahui, selama ini Israel sebagai suatu negara, begitu kejam perlakuannya terhadap bangsa Palestina dan terakhir juga kepada Palestina sebagai negara. Pasukan Israel yang didukung tank dan helicopter tempur, Selasa 12 Maret 2002 dini hari, melancarkan invasi besar-besaran ke jalur Gaza dan Tepi Barat. Invasi tersebut merupakan yang terbesar sejak Perang Lebanon tahun 1982, Sedikitnya 24 warga Palestina tewas dan 2500 lainnya ditawan dalam serangan itu (*Kompas*, 13 Maret 2002).

Sebagaimana biasa, Amerika Serikat yang nyaris tak pernah mengutuk tindakan brutal Israel, kali itu pun diam seribu bahasa, terkesan berpura-pura tak terjadi apa-apa. Tetapi sebaliknya, ketika timbul serangan balasan warga Palestina terhadap

sebagian kecil kepentingan Israel, serta merta negeri adidaya itu menjadi sibuk, seraya menuduh serta memberikan label atas serangan tersebut sebagai terorisme.

Untuk membantu memahami sikap AS yang sangat ambivalen itu, maka penjelasan William D. Purdue mengenai relativitas penggunaan kata terorisme layak untuk disimak:

"The term 'terrorism' however is politically laden term, that suggest that your side's cause and tactics legitimate, while the order side's are not. There has never been a war where each side did not try to delegitimate the order. And the use of the word 'terrorism' is one method of delegitimation, often used by the side that has the military advantage."(Purdue: 1989)

Berdasarkan penjelasan Purdue tersebut, AS dapat didudukkan sebagai pihak yang secara terang-terangan mendukung terorisme dalam konteks perlakuan Israel terhadap bangsa Palestina. Ironisnya, AS justru menjadi negara di dunia yang paling giat mengajak negara-negara lain untuk memerangi terorisme.

Dukungan terhadap Israel yang nyaris tanpa *reserved* tersebut, menempatkan negara itu turut menjadi gampang curiga terhadap pihak-pihak yang menjadi musuh negara yahudi tersebut. Yang lebih parah lagi, AS nyaris kehilangan sikap kritis terhadap Israel. Misalnya, dalam peristiwa runtuhnya gedung kembar WTC II September 2001, atau Selasa Hitam itu, AS sama sekali tidak berusaha meninjau peran Israel dengan segala kemungkinannya di situ, mengingat ada laporan yang mengindikasikan keterlibatannya.

Indikasi tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, pada hari peristiwa naas itu terjadi, 5000 karyawan keturunan Yahudi yang berkantor di

kedua gedung itu tidak masuk kerja. *Kedua*, polisi AS menangkap 5 warga Israel yang tengah bergembira ria, menyanyi dan berjoget seiring dengan runtuhnya gedung WTC. *Ketiga*, para pengusaha Yahudi di New York beramai-ramai melepas saham-saham mereka sebelum kejadian, dan kembali beberapa waktu kemudian. Mereka sepertinya telah mengetahui terlebih dahulu bahwa sesuatu yang buruk bakal terjadi (*Newsweek*, 7 Januari 2002).

Dalam konteks pelaku, sebenarnya penting juga dibahas *State Terrorism*, yaitu negara sebagai pelaku terror terhadap warga negaranya sendiri, seperti penculikan, penghilangan dan sebagainya. (lihat Nitibaskara, 2001: 90) Tetapi mengingat terbatasnya ruang, hal ini tidak dibahas lebih lanjut, termasuk pula organisasi atau kelompok-kelompok sebagai pelaku terorisme.

Motif

Beragamnya pelaku, sudah barang tentu menimbulkan berbagai corak ragam motif-motif dilancarkannya terorisme. Secara umum motif-motif tersebut adalah sebagai berikut :

1. Motif Politik

Secara umum terorisme mengandung motif politik, demikian kira-kira pandangan klasik mengenai terorisme. Selengkapnyanya pandangan tersebut sebagai berikut :

"Terrorism has been defined as the sub-state application of violence or threatened violence intended to show panic in society, to weaken or overthrow the incumbents, and to bring about political change. It shades on occasion into guerrilla warfare (although unlike guerrillas, terrorists are unable or unwilling to take or hold territory) and even a substitute for war between state."(Laqueur, 1996: 24)

Definisi tersebut tampaknya sesuai dengan kelompok-kelompok organisasi yang merupakan gerakan perlawanan yang sering dituduh melaksanakan terorisme, seperti Liberation Front (FMLN – Salvador). Sedangkan di Eropa, Irish Republican Army (IRA), Euzkadi ta Askatusuna (ETA-Basque, Spanyol) Armenia Secret Army for the Liberation of Armenia (ASALA).

2. Motif Ekonomi

Terorisme yang bermotifkan ekonomi, yakni mencari keuntungan secara material sebanyak-banyaknya, biasanya dilakukan oleh organisasi-organisasi kejahatan (*crime organizations*) seperti Mafia, Yakuza, kartel-kartel perdagangan obat terlarang dan sejenisnya.

3. Motif Penyelamatan (*salvation*)

Motif ini bertalian erat dengan ajaran sekte-sekte aliran kepercayaan. Contoh terorisme dengan motif salvation yang paling menggentarkan adalah yang dilakukan oleh sekte Aum Shinrikyo di Jepang pimpinan Shoko Asahara. Kelompok sekte ini pada bulan Maret 1995 melakukan terror dengan gas sarin di stasiun bawah tanah Tokyo yang menewaskan 10 orang dan melukai 5000 orang lainnya.

Pelaku terorisme sama sekali tidak menganggap tindakannya sebagai teror. Dalam keyakinan mereka, manusia hidup senantiasa dalam keadaan terpenjara dan sengsara; karena itu diperlukan adanya suatu kematian yang cepat untuk penyelamatan. Pelaksanaan terorisme bertujuan untuk penyelamatan nyawa orang lain sebagai tindakan mulia; jauh dari maksud menakut-nakuti, apalagi menebar *rage of terror*.

4. Motif Balas Dendam

Terorisme dengan motif ini biasanya dilakukan pelaku individual, atau kelompok-kelompok kecil terorganisir

maupun organisasi-organisasi kejahatan. Pelaku individual dengan motif balas dendam salah satu contohnya adalah *Unabomber*. Pelaku yang nama sebenarnya adalah Theodore John Kaczynski ini merasa kecewa dengan lembaga riset universitas tertentu yang dirasakannya telah memperlakukannya secara kurang layak. Selanjutnya, ia merasa terdorong untuk menumpahkan kemarahannya berupa terorisme berantai.

5. Kegilaan (*madness*)

Pelaku dengan motif ini biasanya melakukan terorisme berakar dari adanya penyimpangan psikologis. Teroris dari Spanyol, Carlos, yang sempat merajalela ditahun-tahun 1970-an diduga memiliki motif ini.

Kausa-kausa di balik motif yang mendorong munculnya terorisme

Sebelum lahirnya suatu motif, terdapat kondisi-kondisi yang memungkinkan suatu motif terwujud. Kondisi-kondisi itu juga yang merupakan kausa bagi terwujudnya keputusan untuk dilaksanakannya terorisme. Dengan kata lain terdapat kausa-kausa yang dapat dijadikan alasan pembenar untuk dilaksanakan instrumen kekerasan berupa terorisme. Sehingga, kejahatan ini oleh para pelaku, khususnya *intellectual daader*, tidak lagi dilihat sebagai kejahatan, melainkan semata-mata sebagai alat perjuangan atau mewujudkan cita-cita.

Studi mengenai kausa-kausa ini sedikitnya mencakup dua hal: *Pertama* mengenai dinamika kondisi internal pelaku. *Kedua* tentang kondisi-kondisi eksternal seperti budaya, ekonomi, politik dan agama yang dianut oleh para pelaku.

Untuk memudahkan pemahaman kita, dapat diambil contoh terorisme internasional dengan sasaran kepentingan-kepentingan AS di seluruh dunia. Terdapat dugaan kuat, bahwa

teror-teror itu dilancarkan sebagai reaksi balik dan sekaligus jawaban terhadap kebijakan luar negeri adidaya itu. Siapa yang telah menjadi korban ketidakadilan itu? Apakah setiap korban memiliki potensi untuk melakukan terorisme? Sejauh mana ketidakadilan kebijakan luar negeri AS dapat ditoleransi? Dan sebagainya.

Dalam berbagai forum internasional, Amerika Serikat seringkali mengambil sikap yang melawan arus pendapat mayoritas negara-negara di dunia. Misalnya, perlindungan yang berlebih-lebihan kepada Israel. Atau hengkang dari Konferensi Dunia Melawan Rasisme di Durban Afrika Selatan. Delegasi AS ketika itu menghadapi kritik yang datang bertubi-tubi dari delegasi-delegasi lain bahwa zionis itu identik dengan rasisme. Di sisi lain, keputusan *walk-out* itu dapat ditafsirkan sebagai sikap arogan dan ingin menang sendiri.

Sifat melawan arus itu, sebelumnya, yakni pada bulan Juli 2001, telah terlebih dahulu mengemuka. 178 negara telah meratifikasi Protokol Kyoto 1997 mengenai Pemanasan Global. Tetapi AS memilih mengambil sikap menolak dan tidak bersedia menanda-tanganinya. Dalam bulan dan tahun yang sama, 148 negara bergabung bersama dalam rangka *law enforcement* untuk menghapus senjata biologis; lagi-lagi AS juga menolaknya. Ini semua sebagian dari langkah-langkah AS yang sewaktu-waktu dapat mendatangkan kemarahan pihak-pihak lain, yang wujudnya dapat bermacam-macam, termasuk terorisme.

Jadi, memang penting bagi kita melihat perspektif korban dalam terorisme internasional agar kausa-kausa yang mendorong lahirnya terorisme dapat di lacak dan dihilangkan. Apabila kausa-kausa ini tetap berurat berakar, dan sukar untuk dihilangkan, maka terorisme internasional yang mengancam AS

setiap waktu akan bermunculan; mati satu tumbuh seribu. Dalam perspektif pelaku terorisme terhadap AS, negara adidaya ini sebenarnya bukan korban, tetapi pelaku *state terrorism* yang lebih dahulu bersifat ofensif (lihat relativitas makna *terrorism*, William D. Purdue).

Telaah mengenai kausa-kausa ini penting juga dilakukan untuk menganalisa terorisme yang terjadi di dalam negeri. Tatkala suatu negara menjadi korban dan sasaran serangkaian terorisme yang pelakunya diduga berasal dari dalam negara bersangkutan, telaah semacam ini amat penting dilakukan. Dari hasil telaah inilah kemudian dapat digambarkan kebijakan-kebijakan mana yang telah diambil oleh pemerintah yang diduga memunculkan terorisme. Dengan demikian dapat pula disusun peta kekuatan-kekuatan yang berpotensi melakukan kejahatan kekerasan ini.

Ketentuan hukum

Mengingat terbatasnya ruang, maka ruang lingkup jangkauan teror dan modus operandi, korban dan simbolisasi sasaran serta faktor lain dalam studi terorisme tidak diulas kecuali faktor-faktor ketentuan hukum yang akan ditelaah berikut ini.

Dari segi yuridis, masyarakat internasional telah banyak menelorkan perangkat hukum untuk menunjang pemberantasan terorisme yang berupa konvensi-konvensi atau perjanjian-perjanjian internasional, Konvensi yang paling awal adalah *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*, 1937.

Selanjutnya disusul dengan perjanjian-perjanjian antara lain, *Pertama The Convention of Offenses and Certain Acts Committed on Board Aircraft*, 1963. Konvensi itu dikenal sebagai *Tokyo Convention*, 1963 dan bertujuan meningkatkan keselamatan penerbangan sipil komersial. *Kedua, Convention for the Suppression of*

Unlawful Seizure of Aircraft, 1970. Penindakan terror terhadap penerbangan komersial, yang dikenal sebagai *The Hague Convention*, 1970. Ketiga, *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*, 1972, atau dikenal dengan *Montreal Convention*, 1971. Perjanjian ini mengharuskan masyarakat internasional melakukan penindakan hukum. Keempat, *Convention on the Prevention and Punishment of Crime Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agent*, 1973. Perjanjian ini bertujuan memberi perlindungan kepada para diplomat ketika berada di negaranya. Kelima, *International Convention Against the Taking of Hostages*, 1979. tentang anti penculikan. Keenam, *United Nations International Convention for the Suppression of Terrorist-Bombing* New York, 1998. Konvensi ini mengenai kewajiban negara untuk bahu-membahu menindak terorisme di manapun terjadi (*Suara Pembaruan*, 15 Januari 2001).

Sementara itu, menurut *European Convention on the Suppression of Terrorism* Pasal 1, ditegaskan bahwa *act of terror* (tindakan terror) dirumuskan sebagai tindak pidana politik. Senada dengan hal ini, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM) Yusril Ihza Mahendra mengatakan bahwa salah satu unsur terorisme adalah motif politik. Bila pelaku perampokan bank, walaupun mirip aksi terorisme, ternyata tak mempunyai motif politik, tak bisa dikenai Rancangan Undang-undang (RUU) Anti Terorisme. Dia akan dikenai hukum pidana biasa, sesuai KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Jadi, prinsip *due process of law* harus diperhatikan pada kasus yang diduga tindakan terorisme. Menurut Yusril, RUU Anti Terorisme tidak mengadopsi USA Patriot Act 2001 (*Kompas*, 14 Maret 2002).

Apabila batasan hanya pada lingkup motif politik saja untuk menentukan suatu perbuatan sebagai *act of terror*, menurut hemat saya mempersempit makna kejahatan terorisme. Sebagaimana diketahui, motif terorisme ternyata sangat beragam. Konsekuensi pembatasan hanya pada motif politik saja berakibat banyaknya aktivitas terorisme yang tak terjangkau RUU Antiterorisme.

Pada sisi lain yang mungkin juga menimbulkan persoalan hukum adalah masalah *due process of law* itu sendiri. Kita ketahui, dalam kejahatan terorisme, pelaku lebih banyak mengorganisir diri membentuk *organized crime* (kejahatan terorganisir). Secara umum, kejahatan terorganisir lebih sulit ditanggulangi daripada kejahatan yang dilakukan secara individual dan tak terkoordinir. Karena alasan inilah, Australia semenjak tahun 1984 membentuk *National Crime Authority* (NCA), yakni suatu lembaga yang khusus dipersiapkan sebagai institusi koordinatif untuk memerangi kejahatan terorganisir.

Kenyataan tersebut menunjukkan, bahwa untuk menanggulangi terorisme diperlukan cara-cara khusus, termasuk cara-cara *undercover* yang dapat menembus ke jantung jaringan terorisme. Teknik-teknik tersebut boleh jadi dari segi hukum tidak dibenarkan, karena secara normatif menyimpang dari prinsip-prinsip *due process of law*.

Sehubungan dengan penyimpangan ini, Bill Tuppman, Direktur Centre for Police and Criminal Justice Studies, Universitas Exeter, UK, mengajukan beberapa pertanyaan pokok yang bermuara pada kemungkinan penyimpangan tersebut dapat dilakukan. Ia sepenuhnya sadar bahwa, "...Principle of due process (hukum acara) are essential to protect ordinary citizens from abuse of power..." (Tuppman:1998). Tetapi,

kenyataan menunjukkan bahwa kejahatan terorganisir tidak dapat diselesaikan menurut cara-cara biasa. Karena itulah ia menggugah pikiran kita dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut (Tuppmann: 1998):

1. Berkaitan dengan kehidupan demokrasi

Dapatkah dipercaya bahwa suatu pemerintahan yang melancarkan operasi-operasi memberantas kejahatan yang menyimpang dari hukum acara, tidak mempergunakan cara-cara tersebut di waktu yang lain untuk menggusur lawan-lawan politiknya.

2. *Criminality* (kriminalitas)

Untuk mengamankan aktivitas penyusupan, memaksa yang penyusup harus terlibat dalam kejahatan yang dilakukan bersama-sama kelompok kejahatan yang disusupinya. Dapatkah para petugas (penyusup) tersebut kebal dari penuntutan?

3. *Summary Justice* (keadilan semu)
Dapatkah dibenarkan oleh filosofi *due process*, peran aparat penegak hukum yang menciptakan situasi-situasi (*create situations*) yang karenanya memungkinkan mereka *to use deadly force* terhadap *the dangerous suspects* (teroris) ?

4. *Who* (siapa)

Jika pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat dijawab dan dicarikan pemecahan secara hukum, maka pertanyaannya adalah *who could do this*. Siapa dan lembaga apa yang dapat dipercaya mengemban tugas menjalankan kekecualian dalam penerapan *due process of law* tersebut.

Itulah antara lain pokok-pokok pertanyaan yang secara yuridis menggelitik untuk dijawab dalam membantu memecahkan masalah terorisme.

Dalam penanggulangan kejahatan ini, tampaknya harus diakui, bahwa instrumen hukum merupakan

sub-bagian saja. Masalah terberat penanggulangan terorisme justru bukan di sini, melainkan pada upaya-upaya penyingkirkan kausa-kausa yang setiap waktu dapat memicu terorisme lainnya.

Apa yang diungkapkan Tuppmann tersebut tampaknya merupakan masalah pokok yang dicoba dirangkum oleh *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*. Untuk memberikan ruang yang cukup bagi empat faktor tersebut, undang-undang dari negeri adidaya itu terkesan ingin merangkum apa saja yang bertalian dengan masalah terorisme. Akibatnya, jumlah halamannya cukup lumayan tebal bagi ukuran sebuah undang-undang (173 halaman). Kita dapat melihat didalamnya, betapa badan-badan pemerintah seperti FBI diperluas kewenangannya. Undang-undang tersebut juga dikaitkan dengan masalah-masalah money laundering, penggunaan teknologi informasi, masalah perbatasan, korban terorisme dan sebagainya.

Apakah empat masalah pokok yang dikemukakan Tuppmann tersebut juga hendak dijawab oleh RUU Anti Terorisme Indonesia ?

Daftar Pustaka

Fattah, Ezzat A.
1997 **Criminology, Past, Present, and Future**, London, Macmillan Press Ltd.

Kompas
2002, 13 Maret, 14 Maret

Walter Laqueur,
1996 "Postmodern Terrorism", *Foreign Affairs*, September

Newsweek
2002, 7 Januari dan 21 Mei

PA

C

Ske

da

Prof. I

Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman
2001 **Ketika Kejahatan Berdaulat**,
Jakarta, Peradaban

Panji Masyarakat,
2001, 24 Oktober

Purdue, William D.
1989 "Ideology of Terrorism", **Terrorism
and The State**, Westport,
Greenwood Publishing Group

Tuppmann, Bill
1998 "Infiltrating Organized Crime
Network", INTERSEC, *The
Journal of International Security*,
Vol 8 November/December